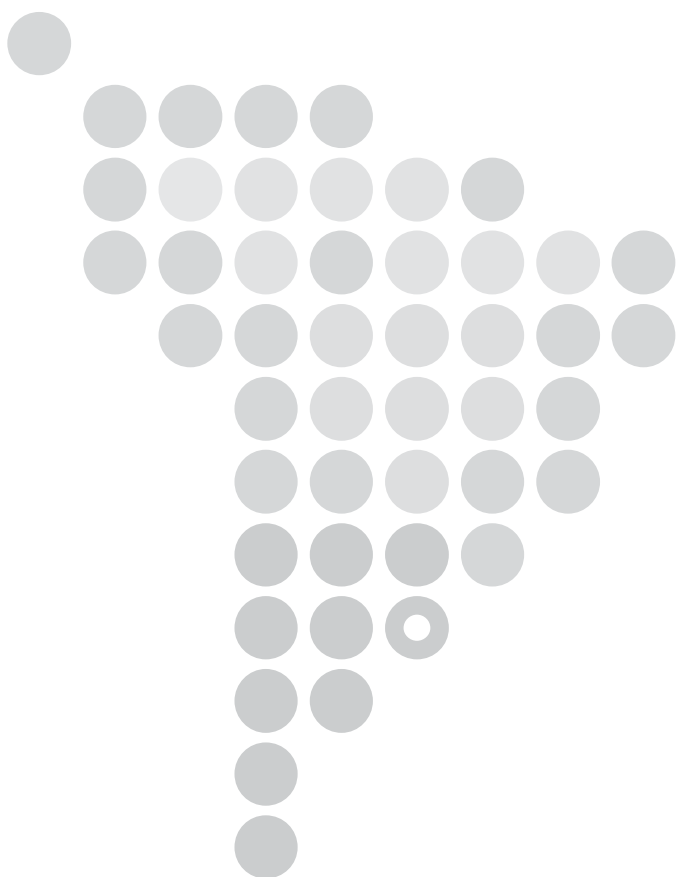




ABECEB

hacemos **más real** la economía real

33 años de Democracia

Economía fragmentada y deuda social

Autores:

Jorge Remes Lenicov

Dante Sica

Edición 2017



Juana Manso 555 Piso 5 Of. A
Puerto Madero - CABA - Argentina
+5411 4312-0811
www.abeceb.com

ÍNDICE

I. Resumen Ejecutivo

II. Introducción

III. 33 años de democracia: resultados relevantes

Empleo, informalidad y pobreza: la gran deuda interna

Crecimiento bajo y volátil

Inflación: un mal endémico

Default y renegociaciones de la deuda pública

IV. Factores que explican los magros resultados

Las inconsistencias de la macro argentina

Un Estado grande y demandante: fuerte aumento del gasto y de la presión tributaria.

Inversión y ahorro escasos. Deficiente mercado de capitales

Un stock de capital humano en peligro: deterioro de la calidad educativa

Trampa de los ingresos medios y la productividad

Limitada inserción en el mundo

V. 33 años de democracia con pocos logros económicos y sociales



I. RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo analiza los resultados económicos y sociales luego de 33 años de democracia (diciembre 1983-principios 2016). Señala que si bien Argentina ha logrado avanzar institucionalmente, no consiguió desarrollar su economía ni mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La responsabilidad es de la dirigencia en general pero de la política en particular. En ese sentido el PJ gobernó poco más de 24 años acompañado por otras fuerzas: la UCeDe en 1989, un sector de la UCR en 2002 y también en 2007 donde se conformó la “concertación” y bajo ese lema un sector del radicalismo se integró con el vicepresidente, gobernadores e intendentes. Por su parte, la UCR y sus aliados como el FrePaSo en 1999, lo hicieron durante casi ocho años. En 2015 triunfa un partido político que no es peronista ni radical, el PRO, que fue acompañada por la UCR, conformando la fuerza Cambiemos.

En estos 33 años los problemas sociales, lejos de mejorar han empeorado: la pobreza en 1983 era de 16% cuando en América Latina (AL) se acercaba al 40%; con los años y no sin altibajos fue creciendo hasta llegar al 30%, mientras en la región se redujo a 29%. Hoy hay 13 millones de argentinos que viven en una situación extrema.

La informalidad laboral, que rondaba el 22% en 1980, comenzó a subir y desde hace varios años se encuentra en el 33 %.

La desocupación aumentó en los 90, y en los 2000 se redujo aproximadamente al 8% pero por el aumento del empleo público, caso contrario estaría en más del 17%.

El origen es estos problemas es el bajo crecimiento y los serios conflictos distributivos característicos de estas décadas que impidió generar empleos de calidad, la base para reducir la pobreza.

El crecimiento económico en los últimos 33 años es desalentador: solo 2,2% anual (1,2% per cápita). Nuestro país creció menos que el mundo (3,1%), y mucho menos que los países en desarrollo (Asia: 7,6% y AL: 3%); incluso menos que los países desarrollados. Argentina tuvo la peor performance en relación a países comparables.

El PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) de Argentina se incrementó 43% mientras que Chile aumentó 241%. Argentina que en 1983 representaba el 16,1% del PBI de AL, redujo su participación al 12,3 % en 2015 (en dólares corrientes).

Además, el crecimiento fue muy variable: 20 años de mejora, doce de caída y uno de estancamiento. Se pueden distinguir seis ciclos económicos, pero sólo dos fueron verdaderamente expansivos: 1991-98: 5,7% anual y 2003-11: 6% anual.



Otra resultado muy negativo es **la inflación: fue la más alta del mundo: 5.278.100.000% (71% anual y 10,4% en el mundo)**, con una hiperinflación (1989/90) y una deflación (2001). Se debieron sacar siete ceros a la moneda. Los efectos negativos son conocidos: perjudica a los más pobres, dificulta hacer inversiones de mediano y largo plazo, genera continuos desajustes en los precios relativos que fomentan una mala asignación de recursos y terminan ajustándose de forma abrupta, y desalienta el ahorro en pesos, encarece el crédito e incentiva el atesoramiento en dólares.

Entre los factores que explican los magros resultados puede citarse la permanente inconsistencia de la macroeconomía (con sus elevados déficit fiscales y política cambiaria zigzagueante), un Estado cada vez más grande e ineficaz que no presta servicios pero requiere una altísima presión tributaria (la más alta de nuestra historia), una muy baja inversión, el deficiente mercado de capitales y financiero, un stock de capital humano en peligro por el deterioro de la calidad educativa, el estancamiento de la productividad, la pérdida de competitividad, y la limitada inserción en el mundo.

Pero el primer paso es reconocer la realidad. En ese sentido la dirigencia argentina (política, intelectual, empresarial, sindical, profesional, social) no ha podido alcanzar un consenso sobre cuáles son los problemas más relevantes que aquejan a todos los argentinos (origen, causalidad e instrumentos). A partir de allí tampoco se lograron acuerdos mínimos sobre temas económicos centrales como la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y un conjunto de precios relativos sustentables, diseñar una estrategia de desarrollo que enfatice en la productividad, la competitividad y la distribución del ingreso, o bien sobre el rol del Estado, el tipo de inserción internacional, el desarrollo del tejido industrial, y la mejora de la educación, la justicia y el federalismo.



II. INTRODUCCIÓN

“Existen cuatro clases de naciones: países desarrollados, países en desarrollo, Japón y Argentina”, dijo hace algunos años el Premio Nobel, Simon Kuznets. La frase refleja de manera extraordinaria el camino que ha atravesado nuestra economía desde las últimas décadas del siglo XIX. Siempre la economía argentina tuvo un comportamiento cíclico, con períodos de crecimiento importantes y de caídas profundas, pero el país fue evolucionando más allá de que no se cumpliera lo que se imaginaba a principios del Siglo XX. Si bien siempre es discutible la definición de los períodos o “cortes” en la historia, en 1975/76 la Argentina comienza a desviarse aceleradamente de lo que sucedía en países comparables y en buena parte del resto del mundo. Hasta ese momento y si bien había problemas, la pobreza era muy baja y las posibilidades de ascenso social eran elevadas.

Pero la última dictadura militar (1976-83) generó un enorme daño al país: no se respetaron los derechos humanos, se eliminaron todas las instituciones que definen la democracia, aumentó la pobreza y la desigualdad, se inició un proceso de desindustrialización, creció fuertemente la deuda externa que pasó de 6.647,5 millones de dólares en 1976 a 31.709 millones al finalizar el proceso (28,74% del PBI al 64,23%) y los trabajadores perdieron el 25% de su poder adquisitivo.

Sin dudas, el final de la dictadura y el retorno de la democracia provocaron una renovación del optimismo colectivo por superar una historia marcada por la inestabilidad política y económica. Por primera vez en mucho tiempo, el pueblo argentino se encolumnó detrás de un ideal y objetivo común: construir una sociedad justa, moderna y desarrollada.

Luego de más de 33 años, la realidad es que, si bien se ha avanzado en la consolidación de un régimen político democrático y participativo, las expectativas de un crecimiento sostenido de la economía y, sobre todo, de una mejora en lo social de la mano de la creación de empleo y un descenso en los niveles de pobreza y desigualdad se han visto frustradas una y otra vez.



III. 33 AÑOS DE DEMOCRACIA: RESULTADOS RELEVANTES

Empleo, informalidad y pobreza, la gran deuda interna

La contracara directa de una magra dinámica de crecimiento y de los serios conflictos distributivos irresueltos es la incapacidad de generar empleos de calidad en el sector privado formal. Este fenómeno se agudizó notablemente durante la década de los 90', cuando la tasa de desempleo pasó del 7,6% en 1989 al 15,0% en el año 2000 para luego tocar un pico del 21,5% en mayo de 2002. Estuvo por debajo de los dos dígitos en los últimos años debido al fuerte aumento del empleo público y la reducción de la oferta de trabajo.

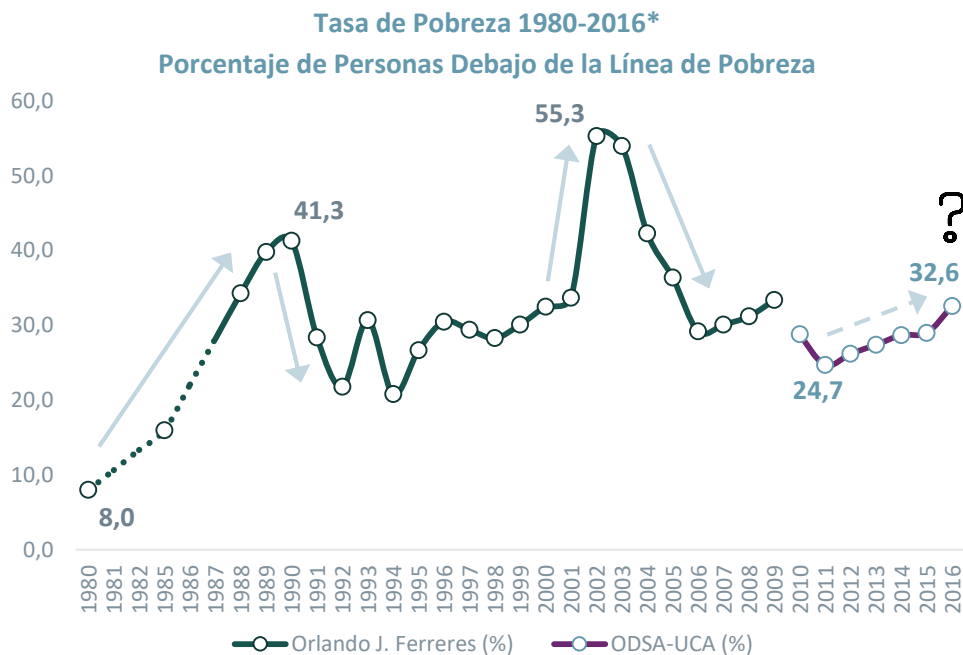
Por su parte, la tasa de informalidad en el mercado laboral, que rondaba el 22% en 1980, mostró un deterioro sensible durante los 80' y a partir de la crisis de la Convertibilidad. A pesar de que se redujo en la última década, lo cierto es que parece haber encontrado un piso difícil de perforar cuando llegó al 33 %. De esta manera, el deterioro de las condiciones laborales para una porción creciente de la mano de obra argentina se muestra como un fenómeno estructural, y no pasajero ni temporal.

La baja creación de empleo privado genuino, al alarmante crecimiento de la informalidad y los fuertes ajustes en la distribución del ingreso luego de cada crisis, que solo fue recuperado parcialmente en los momentos de bonanza, determinó un alarmante incremento de la pobreza. En 1983 era de 16% cuando en Latinoamérica se acercaba al 40%. Ascendió al 41,3 % en 1990, luego de la fuerte caída de los salarios reales provocada por la hiperinflación. Se redujo en los primeros años de la Convertibilidad pero volvió a aumentar a partir de mediados de los 90 hasta llegar al 32% en 2001 produciéndose un nuevo aumento luego de la implosión de la Convertibilidad que terminó en devaluación y caída de los salarios reales. De esta manera, el modelo de los 90' demostró tener serias dificultades no sólo para crecer de manera sostenida sino también para incluir a toda la población.



La recuperación económica a partir de 2002, la recomposición de los ingresos reales y el crecimiento del empleo permitieron una disminución de la pobreza para situarse en 29% en 2006. A pesar de que la bonanza económica continuó hasta 2011, la reaparición de la inflación y el fracaso del gobierno a la hora de luchar contra los distintos flagelos sociales imposibilitaron una consistente reducción de la pobreza. Posteriormente, desde 2011 la pobreza crece ininterrumpidamente para ubicarse cerca del 30% al final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

En definitiva, *durante estos 33 años la pobreza paso de 16% en 1983 al 32% en 2016, cuando en América Latina bajó de 40 % al 29 % en el mismo período.*



Crecimiento bajo y volátil

El crecimiento económico de Argentina en los últimos 33 años es desalentador: solo 2,2% anual, que se reduce a 1,2 % cuando se calcula en términos per cápita. Su manifestación más acuciante es el desproporcionado aumento de la pobreza, la indigencia, la exclusión, el desempleo y la desigualdad que hoy nos obliga a admitir que 13 millones de argentinos viven en una situación extrema.

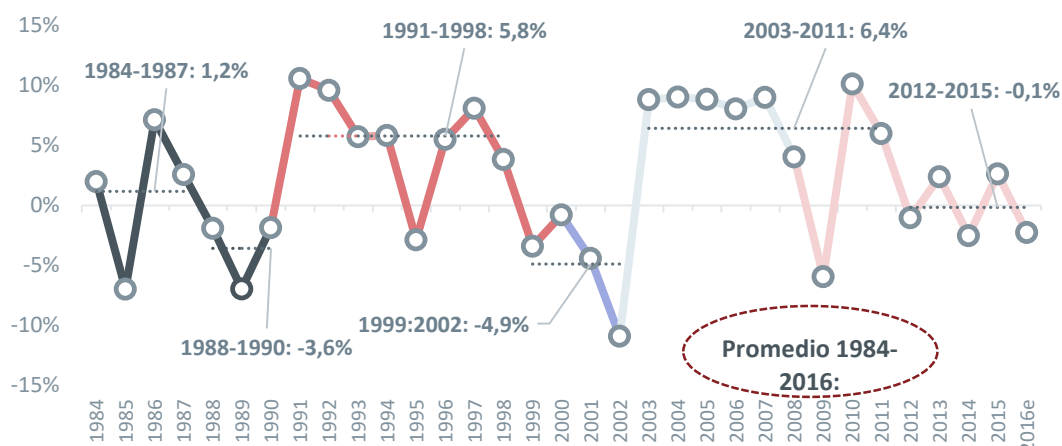
En estos 33 años se pueden distinguir seis ciclos económicos, dos de los cuales fueron expansivos, dos recesivos y dos de estancamiento:



- El primero de los ciclos, 1984-1987, estuvo signado por la pesada herencia económica de la dictadura militar (principalmente el alto endeudamiento y la inflación) y una importante inestabilidad política que afectó al primer gobierno democrático presidido por Raúl Alfonsín. El crecimiento fue de sólo 1,2% anual por lo que se puede hablar de estancamiento y, en consecuencia el PBI per cápita se mantuvo prácticamente inalterado.
- Luego del rebrote inflacionario de 1987 y tras el fracaso del breve Plan Primavera al año siguiente, la economía argentina ingresó en un período recesivo de tres años, aún luego del recambio político tras la vuelta del peronismo con Carlos Menem como Presidente de la Nación. Entre 1988 y 1990 la actividad económica se contrajo a una tasa promedio del 3,6%.
- En 1991, las reformas y la Convertibilidad (el uno a uno) dieron el puntapié de un ciclo expansivo que duró, con excepción del año 1994 debido al “Efecto Tequila”, ocho años. Hasta 1998, el crecimiento medio de la economía argentina fue del 5,8%.
- Pero por haber mantenido Convertibilidad más de lo necesario, a partir de 1998 la Argentina ingresó en uno de los ciclos recesivos más profundos de su historia. Desde mediados de ese año y durante la presidencia de Fernando de la Rúa la economía se contrajo de manera sistemática. En 2002, el PBI fue 18,4% inferior al de 1998, nuestro país estaba quebrado y la crisis irradiaba todas las variables, impactando de manera aguda en los sectores más desprotegidos.
- Luego de la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, asumió Adolfo Rodríguez Saá que declaró el default de la deuda pública y a tan sólo siete días fue sucedido por Eduardo Duhalde, quien finalmente decidió ponerle fin a la Convertibilidad implementando una fuerte devaluación y la pesificación de la economía. A partir de entonces, entre 2003 y 2011, a excepción de 2009 por la crisis internacional, la economía experimentó uno de los ciclos expansivos más prósperos de su historia, tanto en términos de su extensión como de su magnitud. En esos nueve años, que estuvieron bajo la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el PBI aumentó a una tasa promedio de 6,4%. Los equilibrios macroeconómicos alcanzados inicialmente, un tipo de cambio elevado y términos de intercambio muy favorables para el país configuraron las condiciones necesarias para este crecimiento. Pero lamentablemente este dinamismo no era sostenible debido a la inexistencia de cambios estructurales, al relajamiento de los equilibrios macro y al inicio del proceso inflacionario. Una vez más se perdió una gran oportunidad para desarrollar sostenidamente la economía argentina.
- Así durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se agudizaron los desequilibrios (déficit fiscal creciente, retraso cambiario y tarifario y falta de divisas) que generaron un estancamiento entre 2012 y 2015 y una caída del PBI per cápita. En 2016, inició su presidencia Mauricio Macri y comenzó a implementarse un necesario ajuste de precios relativos y a resolver otros problemas heredados como el conflicto con los Holdouts que mantuvieron a nuestro país aislado de los mercados financieros internacionales durante más de una década. El PIB volvió a retroceder.



Crecimiento PBI a lo largo de los últimos 33 Años Variación % interanual



Obviando especificidades de cada ciclo económico, los bruscos frenos en el crecimiento de la actividad estuvieron asociados a uno o más de los siguientes tres factores: desequilibrios fiscales; tensiones financieras, retrasos cambiarios y fuga de capitales, y por último, cambios repentinos en el contexto internacional.

Períodos de estancamiento: tres factores claves

- 1987-1988: El elevado déficit fiscal (en 1987: -7,0% del PIB) fue financiado, en gran medida, con emisión monetaria, todo en un contexto de crecientes tasas de interés en los EE.UU. La fuerte devaluación y las crecientes presiones provocaron una crisis de confianza que terminaron confluyendo en una salida masiva de capitales y en la hiperinflación.
- 1998-1999: El alto retraso cambiario, el deterioro del contexto internacional (crisis asiática y en Rusia y la devaluación del real brasileño en 1999) causaron un daño letal al régimen de Convertibilidad. Su fuerte dependencia del ingreso de capitales y el lastre que significó la existencia de déficit gemelos (fiscal y en cuenta corriente) junto con la imposibilidad de que la economía ajuste vía tipo de cambio condujeron a un proceso deflacionario con altísimos costos sociales.
- 2011-2012: Si bien la economía no entró en una etapa de recesión con una crisis como desenlace final, como sí sucedió en los otros dos momentos recién mencionados, el crecimiento en esta etapa encontró un límite directo en la disponibilidad de divisas para hacer frente, por un lado, a las crecientes necesidades de importación y, por otro, a la persistente dolarización de los ahorros causada por la incertidumbre que generó el alto déficit fiscal, la elevada inflación y el atraso cambiario.



Algunos denominadores comunes de las últimas grandes recesiones

Años en los que se registró un punto de inflexión en el ciclo económico

Cambio de Ciclo	Desequilibrio	Tensiones Financieras y	Shock externo
	Fiscal	Cambiarias	
1987-1988	Si	Si	Si
1998-1999	Si	Si	Si
2011-2012	Si	Si	No

Argentina en los últimos 33 años creció menos que el promedio mundial (3,1%), y mucho menos que los países en desarrollo. Su PBI aumentó a una tasa incluso menor a la de los países desarrollados, cuando debería ser mayor para que se produzca un proceso de convergencia.

La volatilidad, una tradición argentina

Otra de las manifestaciones del deterioro de la economía es que su crecimiento fue sumamente volátil, principalmente por la recurrente emergencia de crisis macroeconómicas. Si bien la naturaleza de las crisis ha cambiado, se evidencia una clara continuidad entre la historia de interrupciones del crecimiento en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1975) y las recesiones posteriores.

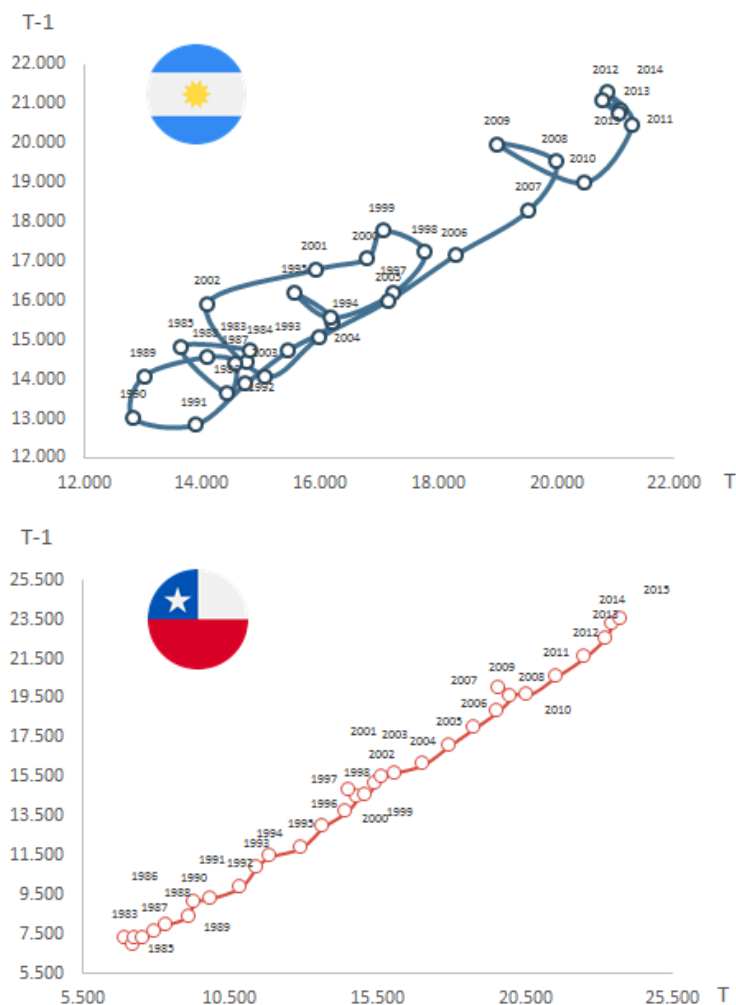
El “Rodrigazo” en 1975, la crisis de la “tablita” y de la deuda a principios de los 80’, la hiperinflación de 1989, la crisis de la Convertibilidad de 2001 y el estancamiento observado desde 2011 muestran que el país experimentó una crisis macroeconómica de magnitud sistémica cada diez años. Pero, además, deben sumarse las múltiples recesiones que atravesó la economía en este corto lapso de tiempo. Estas crisis tuvieron severas consecuencias en términos de la dinámica del crecimiento y la distribución del ingreso, obstaculizando la movilidad social y aumentando la pobreza y la indigencia.

Debido a la volatilidad, el crecimiento argentino adquiere la forma de un “rulo” mientras que, por ejemplo en Chile es prácticamente lineal. *Este factor explica, al menos en parte, por qué el crecimiento del PIB per cápita en Argentina fue del 43 % en los últimos 33 años, mientras que en Chile alcanzó el 241 %.*



Volatilidad del PBI per cápita Argentina vs Chile

En USD 2015 en PPA; Período T y T-1



Comparaciones falaces: ni Tigres Asiáticos ni ricos en recursos naturales

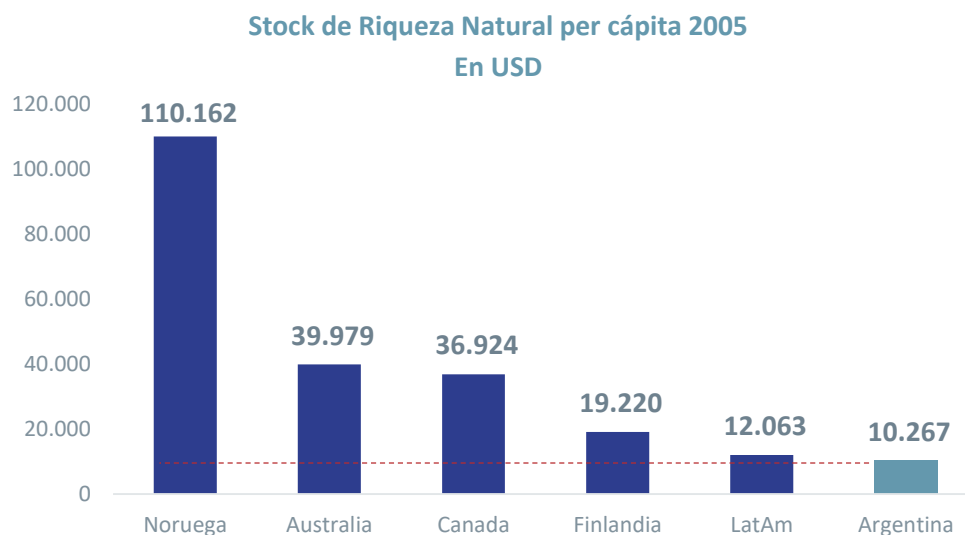
Argentina ha sido comparada con otras economías con grandes stocks de recursos naturales (Australia, Canadá, Noruega, Finlandia), con las últimas naciones en experimentar procesos de crecimiento acelerado de manera sostenida (Tigres Asiáticos) y, por último, con diversos países de la región. Sin embargo, en estos contrastes muchas veces se ignoran diferencias estructurales e institucionales que debilitan las conclusiones.

a. Muchos trabajos académicos fundamentan la decadencia argentina a partir de un análisis comparativo con la dinámica de las economías de Australia, Canadá, Noruega y Finlandia durante los últimos 50 o 70 años, según el caso. Si bien hubo diferencias en las políticas económicas, se deja de lado que la Argentina posee una riqueza natural sensiblemente inferior a la de cualquiera de esos cuatro países. Según el Banco Mundial (*"The Changing Wealth of*



Nations”, 2011), el stock de riqueza natural per cápita de Argentina se ubica en la posición 39 de las economías más ricas en recursos naturales.

En contra de cierta creencia colectiva, Argentina está lejos de ser un país rico en recursos naturales e, incluso, se ubica por debajo del nivel medio de la región (en Latinoamérica la riqueza natural per cápita supera en 20% a la de Argentina).



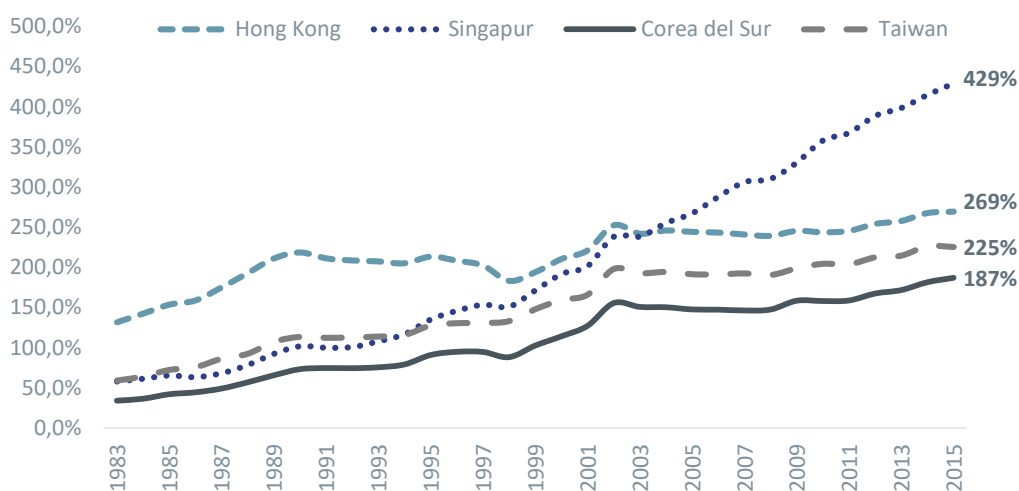
b. En relación a los Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), suele destacarse que partiendo de niveles de PBI per cápita muy inferiores a los de Argentina, este grupo ha mostrado tasas de crecimiento elevadas durante décadas hasta, incluso, superar con holgura el nivel de ingresos por habitante de nuestro país. En este sentido, la industrialización de estas naciones se mostraría como un ejemplo a seguir para países latinoamericanos que fracasaron en su intento por desarrollar sus economías a través de la estrategia de sustitución de importaciones.

Al respecto, cabe señalar que la clave principal del éxito de los Tigres estuvo en su altísima disponibilidad de mano de obra barata que trabajó en condiciones paupérrimas.

Además, no puede soslayarse el rol estratégico que jugaron algunos de estos países en la geopolítica estadounidense en medio de la Guerra Fría. Finalmente, no tuvieron que enfrentarse a la denominada “trampa de los ingresos medios” como si sucedió en muchos países de América Latina. A su vez, los asiáticos no tuvieron antes un periodo de esplendor como sí lo tuvo Argentina. Estos factores invalidan cualquier comparación de Argentina con los Tigres asiáticos.



PBI per cápita de los Tigres asiáticos como % del PBI per cápita de Argentina
En USD de 2015 en PPA



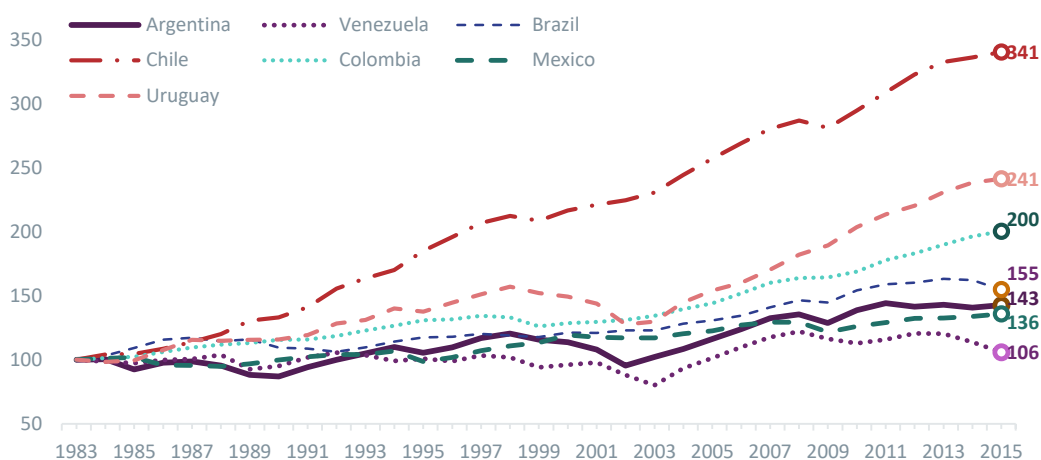
Fuente: Conference Board

c. A pesar de las diferencias lógicas que existen en sus estructuras productivas y en cada contexto institucional particular, sí es apropiado comparar el desempeño argentino respecto al del resto de los países de América Latina. Esto se debe a que, más allá de algunos matices, la región siempre ha compartido la misma clase de ciclos políticos y económicos.

El PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) de Argentina se incrementó 43,0% entre 1983 y 2015, siendo el crecimiento más pobre de Latinoamérica después del de Venezuela y México. Los dos más exitosos han sido Chile y Uruguay. Debido a ello Argentina que en 1983 representaba el 16,1% del PBI de Latinoamérica, se redujo al 12,3 % en 2015 medido en dólares corrientes. En relación al mundo, bajó del 1% al 0,9% en igual período.



PBI per cápita Argentina vs países seleccionados de Latinoamérica En USD de 2015 en PPA



Fuente: Conference Board

Inflación: un mal endémico

Con la excepción del período que abarca desde 1992 hasta 2001, la inflación ha sido una enfermedad crónica de nuestra economía que en esta etapa democrática no se ha podido resolver. Así, la Argentina estuvo ubicada constantemente entre los primeros puestos del ranking mundial de inflación, a excepción del período de la Convertibilidad, cuando se ubicó entre los más estables.

Los extremos fueron la hiperinflación de 1989/91 y la deflación de 1999/01. De hecho, en 24 de los 33 años desde 1983, la Argentina tuvo una inflación superior al 10% y en 9 de ellos fueron superiores al 40%.

Inflación anual en Argentina

Cantidad de años con inflación por debajo de 10%; entre 10% y 40%; y por encima de 40%

Rango de inflación	Cantidad de años
<10%	10
Entre 10% y 40%	15
>40%	9

Fuente: INDEC y ABECEB

La inflación tiene impactos distributivos regresivos ya que perjudica especialmente a quienes tienen ingresos fijos, en particular a los trabajadores informales que cuentan con escasos mecanismos de negociación salarial, y a los pobres con ingresos atados a transferencias sociales. En contraste, empresarios y rentistas con ingresos variables se ven menos afectados, al igual que aquellos con capacidad de ahorrar en bienes inmuebles o en activos en moneda extranjera.



Además, la inflación alta dificulta la planificación de costos e ingresos, limitando la inversión en el largo plazo. También genera continuos desajustes en los precios relativos, especialmente en la economía local acostumbrada a la regulación de precios y control de cambios. Estas discordancias fomentan una mala asignación de recursos productivos y terminan ajustándose en forma abrupta.

Por otro lado, al transformarse en un fenómeno recurrente, la inflación desalienta el ahorro en pesos, encarece el crédito e incentiva el atesoramiento en dólares. Nuestra moneda dejó de ser reserva de valor y la falta de ahorro en pesos limita el crédito en moneda local, particularmente el de largo plazo. *Esto explica en gran medida que el financiamiento para el sector privado en Argentina alcance tan solo 15% del PBI (vs. 60% promedio en la región).*

En este contexto, cuanto más alta es la inflación, más frecuentes y complejas son las pujas distributivas en la economía y más esfuerzos debe realizar el Estado para compensar circunstancialmente a los perdedores.

Las causas de nuestros altos indicadores de inflación fueron variadas, pero algunas como el déficit fiscal y su financiamiento con emisión y las inevitables devaluaciones han sido recurrentes. La política económica no ha logrado zanjar la tensión permanente entre el objetivo de un tipo de cambio real competitivo y salarios reales en ascenso y menos, el de evitar saltos inflacionarios ocasionados por devaluaciones recurrentes.

Mientras que la mayoría de los países del mundo han podido implementar una política macroeconómica consistente con una inflación moderada, la Argentina parece tropezar siempre con la misma piedra. Si bien se han implementado una amplia gama de políticas antiinflacionarias, muchas veces fueron mal aplicadas o bien, no resistieron las presiones sociales y políticas, y debieron abandonarse a mitad de camino.

El resultado deja mucho que desear: la inflación acumulada entre 1983 y 2016 fue 5.278.100.000 %, 71% anual promedio. Se debieron sacar siete ceros a la moneda: 1985 (3) y 1991 (4), de forma tal que un billete de \$ 10.000.000 de ahora equivale a \$1 de 1983. Como referencia, la inflación mundial fue de 10,4 % anual.



Inflación promedio anual

	Argentina	Brasil	Chile	Estados Unidos	Mundo
				Unidos	
1983-1990	950%	705%	22%	4%	20%
1991-1993	69%	1246%	15%	3%	35%
1994-2002	4%	9%	5%	2%	9%
2003-2007	11%	6%	4%	3%	4%
2008-2015	24%	6%	3%	1%	4%

Fuente: INDEC, ABECEB y FMI

Un aspecto complicado que diferencia la economía argentina de otras de la región es el impacto de la devaluación sobre los precios. En estos países, el bajo efecto les permitió ajustarse en forma rápida y menos traumática. En cambio, en nuestro caso el traspaso a precios en términos generales fue casi total, generando una continua carrera entre los precios y el tipo de cambio, que de alguna manera es la síntesis de la puja distributiva muy característica de la sociedad argentina. En la mayoría de los países de América Latina, la estabilidad de precios permitió un mayor crecimiento a la vez que no implicó sacrificios en términos de nivel de empleo. Es evidente, tal como lo demuestra la experiencia internacional, que una inflación elevada y recurrente impacta negativamente en el desarrollo económico, en los ingresos de la población en general, y de manera más significativa en los sectores de menores recursos.

Default y renegociaciones de la deuda pública

La historia económica moderna de Argentina estuvo signada, sin dudas, por una recurrente litigiosidad en su carácter de deudor neto a nivel internacional: en los últimos 34 años el país entró en cesación de pagos en cuatro oportunidades.

El primero de estos episodios traumáticos fue en 1982 cuando la dictadura militar sobre acumuló deuda externa. El detonante de la crisis de la deuda, al igual que en otros países de la región, fue el viraje de la FED estadounidense hacia una política monetaria contractiva que terminó por elevar la carga de intereses que pesaban sobre la deuda argentina hasta niveles insostenibles para una economía que prácticamente no crecía. En aquél entonces, nuestro país decidió suspender parcialmente el pago y, por tanto, entró por primera vez en mucho tiempo en cesación de pagos.

El gobierno de Raúl Alfonsín tuvo que enfrentarse a esta herencia. Si bien la deuda externa como porcentaje del PBI no era extremadamente elevada, en 1983 los pagos atrasados ascendían a USD 20.000 millones. El desafío del gobierno radical era reiniciar las negociaciones para la normalización del país frente a los reclamos de los acreedores y, a la vez, aceptar enormes cargas



de intereses y amortizaciones de deuda. Ya hacia 1987 Argentina se encontraba sin pasivos pendientes de pago.

No obstante, la normalización de la deuda provocó una caída significativa de las reservas internacionales. Este fenómeno condicionó la situación financiera del país hasta el punto en el que, en 1989, Argentina volvió a suspender el pago a algunos acreedores (esta vez con bancos comerciales y no con bonistas). El cese de pagos junto con una elevada expansión de la Base Monetaria y la crisis de confianza sobre el Austral desembocó en fuertes crisis cambiarias, determinantes primarios de los episodios de hiperinflación durante aquel año y 1990.

Durante la Convertibilidad, el enorme stock de deuda irregular de Argentina en manos de acreedores fue renegociado en el marco del Plan Brady. En 1993 el país emitió bonos por USD 25.000 y los canjeó principalmente a los bancos comerciales con créditos incobrables a su favor. Así, este canje le permitió al país volver a los mercados internacionales para financiar la sostenibilidad de la Convertibilidad en el tiempo.

No obstante, el camino del sobreendeudamiento volvió a llevar a la economía a la bancarrota. Dado el creciente nivel de la deuda pública externa, Argentina intentó aplicar programas fiscales contractivos con ayudas financieras internacionales (popularizados como el blindaje y el megacanje en 2001) sin éxito. A fines de 2001, el Presidente interino Adolfo Rodríguez Saá tomó la decisión de declarar el default de la deuda argentina.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner se llevaron adelante dos canjes de deuda, en 2005 y 2010, con una quita a la que adhirieron casi el 92% de los acreedores. No obstante, el fracaso de la disputa judicial contra el 8% restante, los *Holdouts*, y la reticencia del gobierno por cerrar definitivamente este capítulo terminaron arrojando nuevamente a la Argentina al incumplimiento de sus obligaciones.

Luego de su asunción, el gobierno de Mauricio Macri tuvo claro que el arreglo con los *Holdouts* era una condición de obligado cumplimiento para encarar con éxito una estrategia de gradualismo fiscal y, a la vez, la desinflación de la economía. En tan sólo unas semanas se pudo acordar con la mayoría de estos grupos de inversión que habilitaron al país para su regreso a los mercados internacionales.



IV. FACTORES QUE EXPLICAN LOS MAGROS RESULTADOS

Analizar el pasado y ver las causas de los errores es muy útil no sólo para identificar oportunidades, sino también para no tropezar insistentemente con la misma piedra. En los 33 años de proceso democrático, Argentina no ha logrado un crecimiento sostenido ni mucho menos generar empleo, disminuir la pobreza y tampoco mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La realidad es que Argentina no ha podido superar el examen de la productividad y la transformación estructural y menos aún el de la competitividad.

Entre los grandes obstáculos se pueden destacar: a) la inconsistencia en los modelos macroeconómicos, b) el proceso de ampliación y destrucción del Estado, c) la baja acumulación de capital, d) el deterioro del capital humano, e) la trampa de los ingresos medios y la productividad y f) la escasa inserción de Argentina en el comercio global. En otras palabras, la incapacidad de la democracia para generar los consensos básicos que le den credibilidad a las instituciones, permitan dirimir los conflictos distributivos, mantengan una política macroeconómica consistente y pueda diseñar y aplicar una estrategia de desarrollo sostenible.

Las inconsistencias de la macro argentina

Elevado déficit fiscal

Las innumerables idas y vueltas que ha atravesado nuestra economía bien pueden atribuírseles a los severos errores de política. Uno de ellos es el persistente y elevado déficit fiscal.

Entre 1983 y 2015 la economía tuvo un déficit financiero anual promedio equivalente al 3,4% del PBI, con picos que superaron el 7,0% como en los dos primeros años de la presidencia de Alfonsín, durante la hiperinflación en 1988 y 1989, en el año 2001 y, nuevamente, en 2015. A grandes rasgos, durante la década de los 80' el déficit fiscal fue muy elevado, se redujo en los 90 y aumentó fuertemente en los últimos años de la Convertibilidad. Con las políticas de 2002 no sólo se redujo sino que hubo años superavitarios hasta 2008 donde el desequilibrio reaparece y es creciente para llegar a un resultado negativo de 7 % en 2015.

El persistente desbalance de las cuentas públicas se debió, básicamente, al aumento del gasto y/o a la baja de la recaudación que determinaron un elevado déficit primario, el aumento de la emisión monetaria y/o de la deuda pública que a su vez provocó un aumento del gasto por los intereses.

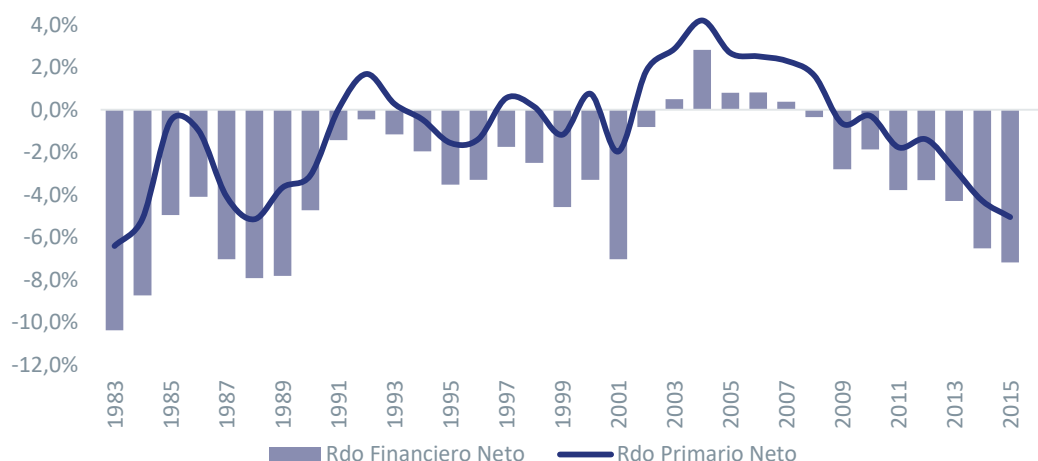
¿Por qué los elevados déficits fiscales inciden negativamente en el bajo y volátil crecimiento? Los efectos macroeconómicos de un déficit fiscal son la emisión de dinero y consecuentemente el aumento de la inflación, y/o el aumento de la deuda pública que no solo provoca más déficit



sino también el aumento del costo del capital para las empresas; ambos mecanismos perjudican la inversión y la producción, aumentando así el desempleo.

Resultado Financiero y Resultado Primario Netos del S.P. Consolidado

En % del PBI



La financiación del déficit vía emisión provoca el incremento de la Base Monetaria y se convierte en uno de los factores clave del aumento de los precios. La expansión de la Base fue muy alta en 1984/85, se redujo con el Austral para volver a aumentar en 1988/90, provocando presiones sobre el dólar y el nivel de precios, disminuyendo la recaudación tributaria y aumentando la velocidad del dinero, todo lo cual concluyó en la hiperinflación más alta de la historia.

Inflación y Base Monetaria

Variación anual promedio del periodo

Periodo	Inflación Promedio	Var. Promedio BM
1983-1985	529%	415%
1988-1990	1404%	1153%
1992-2001	4%	8%
2007-2015	23%	25%

Como la Convertibilidad limitaba la emisión de dinero para el financiamiento del Estado, la Base creció según el aumento de la actividad, y la inflación fue muy baja. La relación entre más emisión y mayor inflación se vuelve a corroborar durante los últimos diez años: a partir de 2006, el gobierno volvió a la emisión monetaria y, consecuentemente, la inflación reapareció en el centro de la escena: 23,0% promedio anual, muy parecido al aumento de la Base Monetaria.



El camino del endeudamiento para financiar el déficit fiscal tampoco trajo buenos resultados. Alfonsín inició su gobierno con una deuda equivalente al 65,0% del PBI. Luego, durante los 90', la restricción impuesta por la Convertibilidad obligó a que el financiamiento sea resuelto a través de mayor deuda pública. La acumulación de pasivos no sólo fue vertiginosa sino que también engendró riesgos sistémicos que terminaron manifestándose con crudeza en el default de 2001 y la devaluación de enero de 2002.

En 1992, la deuda pública total representaba alrededor del 27,0% del PBI y, tan sólo nueve años después, pasó a equivaler a 50 % del PBI. Tras el fuerte ajuste cambiario en 2002 se redujo el PBI en dólares y por tanto aumentó la deuda en términos relativos llegando a representar 150%, pero como antes se había declarado el default no provocó mayores problemas macroeconómicos. Es cierto que el financiamiento externo puede ser una herramienta útil para el desarrollo porque permite acceder al ahorro del resto del mundo, pero si se utiliza para financiar gastos que no impliquen una mejora en las posibilidades productivas para su repago futuro, es muy nocivo para el país.

Política cambiaria zigzagueante

En estos últimos 33 años el tipo de cambio tuvo un comportamiento errático: durante varios períodos estuvo retrasado para controlar la inflación (utilizado como ancla nominal), los cuales siempre finalizaron con una devaluación importante que, con el consiguiente aumento de precios, condujeron a que durante el período siguiente estuviera adelantado.

Es importante analizar la dinámica del tipo de cambio real, que es aquel que no sólo tiene en cuenta el valor nominal en pesos sino que también pondera los niveles de precios de cada país, logrando así contar con una medida de la competitividad cambiaria.

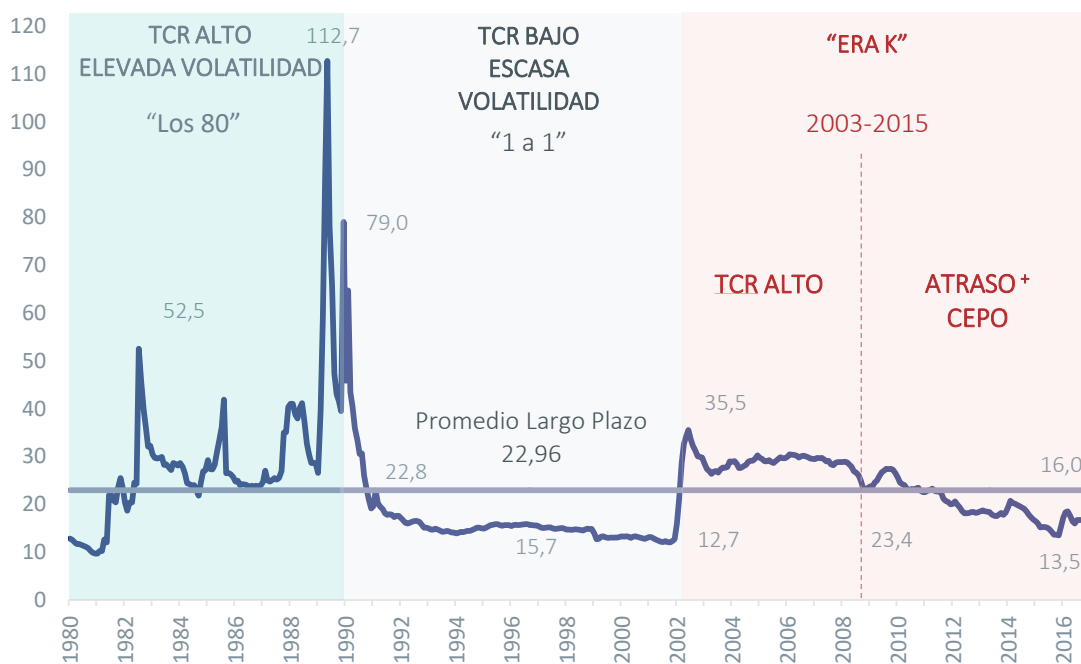
En la década de los 80', dada la alta volatilidad tanto de los precios internos como del tipo de cambio nominal, el tipo de cambio real sufrió oscilaciones de magnitudes significativas, principalmente en períodos de corta duración como en 1982 tras la crisis de la deuda y en 1989-1990 en medio de los episodios hiperinflacionarios. En promedio, estuvo situado un 40% por encima del valor de largo plazo.

Durante los 90, la Convertibilidad permitió reducir drásticamente la volatilidad cambiaria aunque el atraso estructural del tipo de cambio (35% por debajo de la paridad de largo plazo en promedio) terminó volviendo inviable el régimen cambiario. Por último, durante la década kirchnerista tampoco se exhibió mucha volatilidad, pudiéndose observar dos lapsos bien diferenciados: uno, hasta 2009 con un tipo de cambio real alto (23% por encima del tendencial) seguido por otro con una sistemática depreciación real y con fuertes restricciones cambiarias que tocó un piso en diciembre de 2015 cuando el tipo de cambio real fue similar al del final de la Convertibilidad (41% por debajo del de largo plazo).



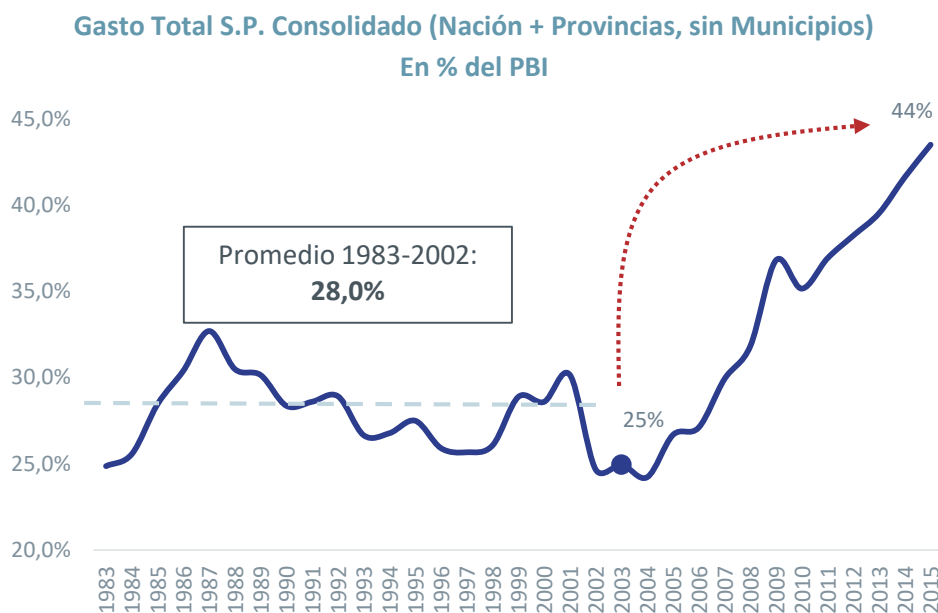
Además, abundaron los vaivenes entre regímenes cambiarios de todo tamaño y color: hubo tipos de cambios único, desdoblado o convertible, y mercado de cambios libre o controlado (con la aparición de mercados paralelos o informales). Ciertamente que estas idas y vueltas impidieron diseñar una política exportadora y de inserción internacional estratégica, dos factores de indudable responsabilidad a la hora de explicar los frecuentes déficit en el frente externo.

Tipo de Cambio Real Multilateral 1980-2016 A Precios Equivalentes de Dic-16



Un Estado grande y demandante: fuerte aumento del gasto y de la presión tributaria

Entre 1983 y 2003 el gasto público consolidado (Nación + Provincias, sin Municipios) en relación al PBI se mantuvo más o menos constante, alrededor del 28 %, y fue de 25 % en 2003, para comenzar a crecer vertiginosamente hasta 2015 que llegó a 44 %: un incremento de casi ¡20 puntos porcentuales!



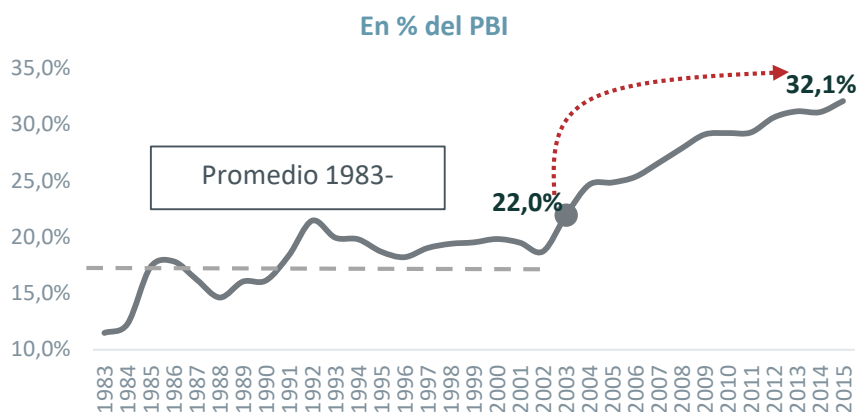
Fuente: Ministerio de Hacienda

En consecuencia, la presión tributaria creció fuertemente: pasó, en el mismo período del 22% al 32% del PBI, desalentando la inversión productiva; en términos históricos este guarismo luce aún más significativo puesto que, en promedio, entre 1983 y 2002 fue de 17,7% del PBI.¹

Presión Tributaria S.P. Consolidado (Nación + Provincias, sin Municipios)

¹ El déficit fiscal no se puede derivar de la diferencia entre ambas series (gasto total y presión tributaria). La definición de Gasto Total es más amplia que la utilizada en el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento informado habitualmente por el Ministerio de Hacienda. El Gasto Total presentado se refiere al Gasto Público Consolidado, que incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a dos de los tres niveles de gobierno – Nación y Provincias y CABA, sin Municipios. Dichas erogaciones incluyen los gastos presupuestarios, pero además, aquellos que no aparecen reflejados íntegramente en el presupuesto de todas las jurisdicciones. Estos últimos son las erogaciones de: Obras Sociales Nacionales, Sistema de Asignaciones Familiares, Sociedades y Empresas Públicas Nacionales, Otros Entes (AFIP, INSSJP, etc.), Sistemas Provinciales de Previsión Social y las Obras Sociales Provinciales. Mientras que la serie de Presión Tributaria se refiere a la recaudación total (sin Municipios), que excluye por definición todos los ingresos no tributarios, por ejemplo tasas, multas, regalías, alquileres y primas.





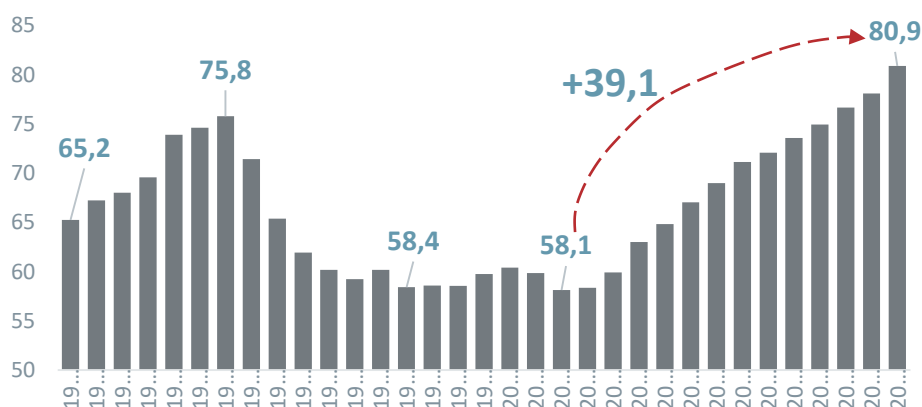
Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos

Gran parte del fuerte crecimiento del gasto público se debe al aumento de la planta de personal con el objetivo de reducir la desocupación. Se genera así un círculo vicioso: el bajo crecimiento lleva al Estado a contratar gente a costa de un mayor déficit, la reducción de la inversión en infraestructura y la desaparición de cuadros técnicos y de personal especializado, todo lo cual limita fuertemente el crecimiento económico.

En términos relativos a la población, *el empleo público ha mostrado un crecimiento fenomenal en la última década al pasar de 58,1 cada 1000 habitantes a 80,9 lo cual implica un incremento de casi 40,0%.*

Así, luego de 33 años, el nivel de gasto público y la presión tributaria son los más altos de la historia argentina, semejantes a los países escandinavos. Sin embargo la calidad de los servicios públicos y la infraestructura han empeorado y aumentó fuertemente el nivel de la pobreza, asemejándose cada vez más a lo que sucede en los países subdesarrollados

Planta de empleados en el Sector Público Consolidado Cantidad de empleados públicos cada 1000 Habitantes



Si el nivel y financiamiento del déficit tiene su impacto sobre la macroeconomía, el nivel del gasto y de la presión tributaria lo tienen sobre la sostenibilidad de cualquier proceso de desarrollo.

Cuando el Estado aumenta la planta de personal y desmejoran los servicios y la inversión como sucedió en la última década, se reduce la productividad de toda la economía y exige que tanto familias como empresas deban destinar parte de su ingreso disponible (después del pago de impuestos) a suplir los deficientes servicios del Estado. Por su parte, el aumento de la presión tributaria, que suele ser regresiva y perjudica más a los pobres, desalienta las inversiones locales y externas y deteriora la competitividad al aumentar el “costo argentino”.

Inversión y ahorro escasos. Deficiente mercado de capitales

Durante el período 1983-2015 se verificó una baja acumulación de capital y una muy débil evolución de la productividad. Si la inversión es la fuente de crecimiento por excelencia, entonces se entiende por qué Argentina no pudo tener un crecimiento sostenido.

Históricamente, nuestro país tuvo una relación Inversión/PBI baja, tanto en comparación con países de la región y de otros con crecimiento elevado, como a lo “deseado” para economías en desarrollo: 25 %.

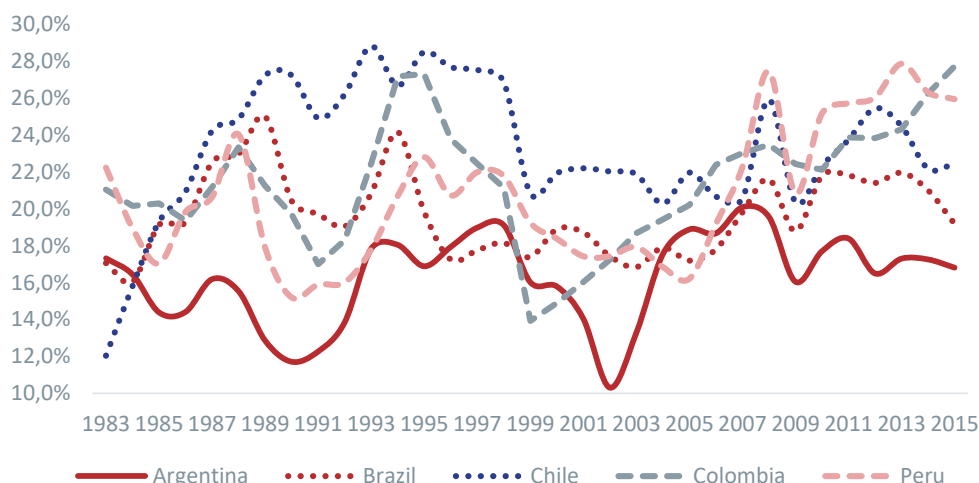
Típicamente, la inversión ha seguido muy de cerca al comportamiento del PBI y a los vaivenes de la incertidumbre macroeconómica. Así, durante la “década perdida” de los 80’, la inversión cayó del 17,3% del PBI en 1983 al 11,7% en 1990. Tras la estabilización de la economía, este ratio se recuperó rápidamente pero nunca pudo sobrepasar el 19,0%, nivel alcanzado en 1998. A partir de ese año comenzó a caer vertiginosamente hasta llegar a un piso del 10,3% del PBI en 2002. Luego, durante la década kirchnerista hubo dos claras etapas: entre 2003 y 2008 se registró una recuperación que llegó 20 % del PBI en el último año. *A partir de allí volvió a reducirse sistemáticamente cerrando en 16,8 % en 2015 para volver a caer en 2016.*

¿La baja inversión es un fenómeno particular de nuestra economía o se trata de un patrón que se repite en otras economías semejantes? Tal como se argumentó antes, correspondería compararla con países de la región.

En ese sentido la respuesta es unívoca: el bajo ratio Inversión/PBI debe atribuirse exclusivamente a deficiencias de nuestra economía y no a algún tipo de tendencia regional puesto que muchos países de la región mostraron tasas muy superiores a la argentina. Por ejemplo, Chile partió de niveles muy bajos en 1983 pero rápidamente se posicionó como una de las economías con mayor inversión de la región. Perú y Colombia corrieron con la misma suerte a partir de 2005, año en el que la inversión ganó un protagonismo central: en 2015, el ratio Inversión/PBI de ambos países fue del 26,0% y del 27,7% respectivamente. Incluso Brasil, cuya *performance* en los últimos años ha sido penosa, detenta una tasa de inversión sustancialmente mayor a la de Argentina.

Inversión Total en Argentina vs Región Como % del PBI





Fuente: World Economic Outlook (FMI)

¿Por qué Argentina ha invertido poco históricamente? Hay muchos factores: elevado déficit fiscal, baja tasa de ahorro interno, exiguo mercado de capitales, deficiente capacitación de recursos humanos, alta incertidumbre, mal clima de negocios o, incluso, reticencia empresarial.

El elevado **déficit fiscal** a lo largo de estos 33 años ha limitado significativamente las posibilidades de aumento de la inversión. En términos simples, solo existen tres fuentes para financiar la inversión: **ahorro** privado, ahorro público y ahorro externo. La primera ha sido magra, sea por la elevada propensión a consumir, el exiguo y deficiente **mercado financiero** que de alguna manera ha obstaculizado la canalización del ahorro hacia inversiones productivas o el deseo de comprar activos externos (dólares).

La segunda fuente ha sido un lastre para la inversión productiva, porque en la mayor parte del período bajo análisis hubo desahorro público, lo cual significa que el Estado compitió con el sector privado por la captación de fondos para el financiamiento de sus déficit. A partir de la política iniciada en 2002 el Estado comenzó a registrar superávit fiscales, pero, como se advirtió anteriormente, la oportunidad fue desaprovechada y rápidamente las cuentas públicas se desmadraron; desde 2008 el Estado ha vuelto a desahorrar, claramente en detrimento de la inversión y, por tanto, de los intereses de largo plazo del país.

Finalmente, y si bien la inversión extranjera directa (IED) puede ser clave para explicar el desarrollo de algunas naciones, la última vez que tuvo un rol preponderante en la expansión de la capacidad productiva de nuestro país fue en la época de Frondizi (1958-62). En la última década fue virtualmente inexistente.



Un stock de capital humano en peligro: deterioro de la calidad educativa

En materia de capital humano, otro gran determinante del crecimiento económico, Argentina sigue respondiendo a su tendencia histórica, especialmente en cobertura. No obstante, se ha evidenciado en los últimos años un atraso relativo a otros países de la región debido a un deterioro sensible de la calidad educativa. Se evidencia una clara divergencia entre la evolución de la inversión pública en educación y los resultados reflejados en los exámenes de calidad educativa.

El Estado pasó de invertir el 3,8% del PBI en el período 1983-2004 a casi el 7,0% en 2015, un valor alto tanto en términos históricos como en comparación con distintos países del mundo. Sin embargo, el Informe PISA viene mostrando un empeoramiento del país: en la evaluación de 2012 Argentina se posicionó en el final de la lista de 66 países en las tres áreas de competencia: 60° en Matemáticas, 61° en Lectura y 59° en Ciencias; algo por debajo de Brasil, Uruguay y México y muy relegada respecto a Chile.

Inversión Pública en Educación y Resultados PISA 2012
Argentina vs países seleccionados

País	Inversión Pública en Educación, en % del PBI (2014)	Resultado PISA 2012. Puesto		
		Ranking - Total 66 países		
		Matemáticas	Lectura	Ciencias
Argentina	6,2%	60	61	59
Chile	4,8%	52	49	48
Uruguay***	4,4%	56	55	55
Brasil*	6,0%	59	56	60
México**	5,2%	54	53	56
Francia*	5,5%	25	21	27
EE.UU.	5,0%	37	24	29

* Dato de 2013; ** Dato de 2012; *** Dato de 2011

Fuente: UNESCO

Otro de los indicadores para medir la calidad educativa es a través de su relación con el sistema productivo, dado por la cantidad de graduados en carreras de Ingeniería y Tecnología como porcentaje del total de egresados.



Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RYCYT), nuestro país fue desmejorando: registró una tasa de graduados en Ingeniería y Tecnología del 13,4% en 1990, 12,1% en 2003 y 9,8% en 2014, estando, junto a Brasil, por debajo del promedio latinoamericano y muy relegada respecto a algunos países con relativo éxito económico en los últimos años, como Chile, Colombia, México y Uruguay. Verdaderamente, en este campo Argentina deja mucho que desear.

Cantidad de graduados en Ingeniería y Tecnología en % del total
Argentina vs Países Seleccionados

País	Años seleccionados		
	1990	2003	2014
Argentina	13,4%	12,1%	9,8%
Chile	25,8%	17,6%	20,1%
Colombia	19,6%	22,9%	23,5%
México	25,7%	29,5%	23,7%
Uruguay	14,1%	15,1%	15,3%
Brasil	n.d	5,8%	9,5%**
España	8,0%*	14,6%	17,9%
LATAM	19,3%	16,0%	15,1%

* 1991; ** 2013

Fuente: RYCYT

En donde sí hubo avances de cierta significación en los últimos años es en la inversión en I&D, a partir del apoyo presupuestario en Ciencia y Tecnología. No obstante, cabe resaltar que este avance sólo puede considerarse un quiebre en la tendencia declinante que la inversión en I&D venía mostrando desde los 90'. De hecho, Argentina invierte actualmente el 0,61% del PBI, menor que el promedio de Latinoamérica y muy inferior a Brasil y a los países de Ingreso Medio Alto (en algún sentido análogos a la Argentina).



Gasto en I+D, en % del PBI
Argentina vs Países Seleccionados

País	Años seleccionados		
	1996	2004	2014
Argentina	0,42%	0,37%	0,61%
Chile	n.d	n.d	0,38%
Colombia	0,30%	0,15%	0,20%
México	0,26%	0,39%	0,54%
Uruguay	0,27%	n.d	0,33%
Brasil	n.d	0,96%	1,24%**
España	0,79%	1,04%	1,23%
EE.UU	2,44%	2,49%	2,73%**
LATAM	n.d	0,57%	0,82%**
Ingreso Alto	2,18%	2,23%	2,46%**
Ingreso Medio Alto	0,54%*	1,57%	1,57%

* 1997; ** 2013

Fuente: RYCYT

Trampa de los ingresos medios y la productividad

La trampa de los ingresos medios se refiere a las dificultades que enfrentan los países de desarrollo temprano para sostener su crecimiento en el tiempo, de manera tal de poder mantenerse en el grupo de países avanzados, pero a pesar de ello quieren vivir como si fueran desarrollados. Argentina no ha logrado en estos 33 años virar desde su status de “país de ingreso medio/medio-alto” hacia el de “país de ingreso alto”, y se convierte en un típico caso de la denominada “trampa de los ingresos medios”.

La baja inversión y el deterioro del stock de capital humano han determinado una dinámica realmente pobre de la **productividad**, variable vital a la hora de poder aumentar los salarios reales y de ganar **competitividad** y, por tanto, de expandir las exportaciones con mayor valor agregado y abrir la economía.



Otro componente que ha afectado sistemáticamente el crecimiento potencial de Argentina ha sido la extrema **volatilidad macroeconómica**, la más alta respecto a la de otros países de la región. ¿Qué impacto tiene este comportamiento sobre el PIB potencial? Existe sobrada evidencia empírica sobre sus efectos nocivos en la acumulación de capital físico, humano y la productividad.

Los vaivenes de la economía, la alta inflación y las marchas y contramarchas de cada gobierno a la hora de instaurar un modelo económico distinto configuraron un entorno hostil para la toma de cualquier decisión que encierre una asignación inter temporal de recursos. Así, la inversión se redujo drásticamente debido a la dificultad que cualquier empresario encuentra para estimar con cierta seguridad sus rendimientos futuros; la contracara de este fenómeno ha sido la fuga de capitales y la compra de dólares.

La volatilidad también impacta sobre la acumulación de capital humano. Caídas periódicas en la demanda y la actividad pueden tener efectos permanentes sobre el crecimiento tendencial por sus injerencias sobre el mercado laboral y la productividad. Cambios cíclicos en el desempleo, por ejemplo, pueden tener efectos de largo plazo debido a alteraciones en las habilidades de los trabajadores o por la inclusión/expulsión de personas del mercado laboral. Así, una suba sustancial del desempleo podría interrumpir procesos de aprendizaje dentro de cada empresa o, en caso de persistir durante algún tiempo, desalentar la búsqueda de empleo hasta expulsar a una cantidad significativa de trabajadores. Cualquiera de estas dos posibilidades implicará un daño estructural en las posibilidades de crecimiento de largo plazo de una economía ya que termina impactando negativamente, de una u otra manera, en la productividad.

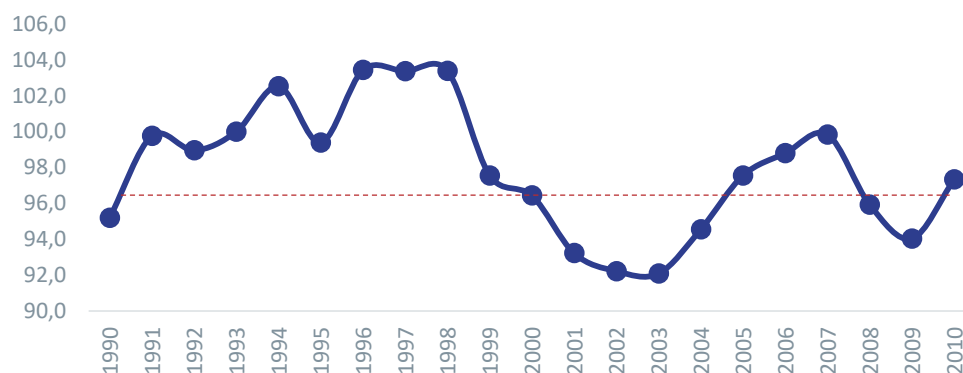
En conjunto, todos estos factores han coadyuvado a que Argentina exhiba un crecimiento de la productividad verdaderamente decepcionante. Hay dos índices que resumen el comportamiento: la productividad total de los factores (PTF) y la productividad laboral.

La PTF² en las últimas décadas mostró un crecimiento bajo y muy volátil. Tuvo una leve tendencia positiva en la década de los 90' (no hay datos confiables para los 80), aunque se desploma ininterrumpidamente entre 1998 y 2003. Algo muy similar volvió a ocurrir durante la década siguiente: entre el año 2003 y 2007 la PTF muestra un crecimiento notable (en consonancia con el repunte de la inversión bruta interna fija), pero a partir de dicho año cayó fuertemente. El último dato estimado es de 2010, año en el que la PTF es apenas superior a la de 1990; esto significa que *el país sufrió un estancamiento de su productividad en estos últimos 20 años, lo cual estaría hablando por sí solo de un patrón estructural y no cíclico*.

2 La productividad total de los factores es la diferencia entre la tasa de crecimiento del PBI y la contribución a ese crecimiento de la acumulación del capital, trabajo y tierra, y representa las mejoras tecnológicas y aumentos de eficiencia en el uso de los factores de la producción.



Productividad Total de los Factores Índice de Volumen base 100=1993

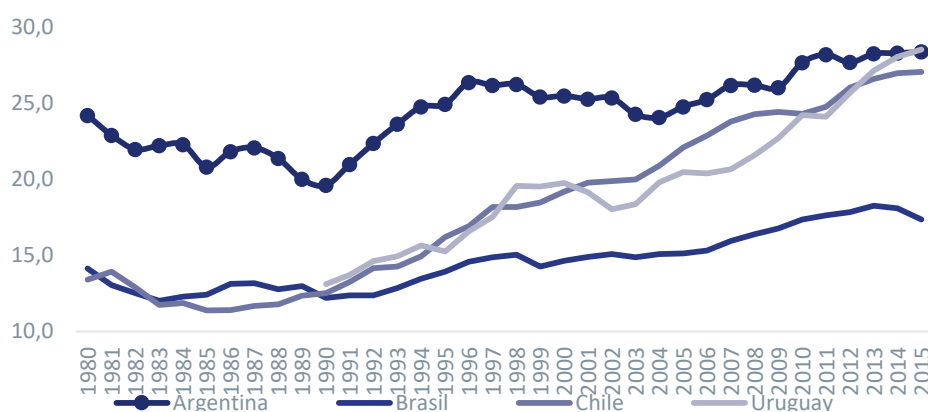


Fuente: Ariel Coremberg, ARKLEMS + LAND

El otro índice es la **productividad laboral**, que mide las necesidades de unidades físicas de trabajo para la obtención de una determinada cantidad de producto o, visto de otra manera, la producción por unidad de trabajo. Argentina tenía en 1980 una productividad laboral muy superior a la del resto de la región (80,5% por encima de la de Chile y 71,2% de la de Brasil) pero al exhibir un virtual estancamiento finalizó en 2015 con el mismo nivel de productividad que Chile o Uruguay, aunque mantiene la misma brecha positiva respecto a Brasil.

Los datos demuestran que la productividad argentina creció, en promedio, tan sólo 0,5% anual en los últimos 33 años, mientras que algunos de nuestros vecinos lo hicieron a tasas superiores al 2,0%. Sin un crecimiento de la productividad laboral es imposible aumentar el salario real de manera sostenible; cuando se lo intenta, desencadena un proceso inflacionario que termina perjudicando a los trabajadores.

Productividad Laboral por hora trabajada En USD de 2015 en PPA



Fuente: Conference Board



Limitada inserción en el mundo

El acceso a las importaciones de bienes de capital y tecnología ha sido un factor clave en economías en desarrollo para mejorar la productividad de las empresas y la competitividad de las exportaciones. En un mundo en que la producción está cada vez más fragmentada, ante el avance de las cadenas globales de valor y el comercio intrafirma vinculado a las estrategias de las empresas multinacionales, las barreras a la importación se han vuelto aún más costosas. Por un lado, la seguridad del suministro de bienes intermedios es una consideración clave a la hora de diseñar un proceso de producción. A su vez, la circulación relativamente libre de bienes y servicios es un factor esencial para lograr posicionarse dentro de cadenas regionales y globales de valor.

En este sentido, lejos de la imagen agro-exportadora vinculada a la Argentina de principios del siglo XX, la economía local con el correr de los años ha quedado apartada de los principales flujos globales de comercio y de capitales.

De hecho, Argentina ha sido desde los 60 una de las economías más cerradas del mundo. *Con un ratio de comercio sobre PBI cercano a 14% entre los años 1960 y 1980, la Argentina se ubicó entre las diez economías con menor incidencia del comercio en la economía global.*

Pese al aumento de la apertura a 22-23% del PBI a partir de los años 1990, Argentina siguió ubicándose entre las economías más cerradas. El resultado puede resultar sorpresivo teniendo en cuenta el rápido proceso de apertura de esos años, pero eso da cuenta de que el proceso de liberalización comercial no se dio exclusivamente en la Argentina, sino que fue un proceso generalizado en todo el mundo. Por lo tanto, la posición relativa de la Argentina respecto al resto del mundo se mantuvo inalterada.

Comercio exterior como % del PBI

Ranking de apertura comercial / cantidad de países en la muestra

1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s
120/127	146/150	173/176	216/218	217/230	221/226

Fuente: Banco Mundial

La escasa integración comercial argentina se refleja en una dinámica muy modesta de las exportaciones. Exceptuando el período entre 1990 y 1999, las exportaciones crecieron siempre, en volumen, por debajo del promedio global, para llegar a descender sistemáticamente desde 2012. Esta caída coincidió con mayores restricciones a los flujos externos, un tipo de cambio sobrevaluado y un contexto externo poco favorable, con caída de los precios de los commodities y recesión en Brasil.



Exportaciones en volumen

Variación % anual

	1981-1989	1990-1999	2003-2011	2012-2015
Argentina	4,2	9,1	3,6	-5,0
Promedio AL-5	4,1	7,5	5,3	2,3
Mundo	4,6	6,7	6,0	3,2
Eco. desarrolladas	5,2	6,6	4,9	3,2
Eco. en desarrollo	2,4	7,2	8,8	3,3

Fuente: FMI

Pero el escaso dinamismo de las exportaciones, además de las consideraciones de la demanda externa o del tipo de cambio, responde también a factores estructurales. De hecho, el único período en que las exportaciones argentinas crecieron por encima del promedio global, fue en los años 90, en un contexto de apreciación cambiaria y precios de commodities bajos. En cambio, durante los años 2003-2011, con un tipo de cambio competitivo y ganancias extraordinarias por los términos del intercambio, el crecimiento en el volumen de las exportaciones estuvo por debajo del promedio global.

La escasa integración comercial argentina tiene su correlato en los flujos de IED. Producto de la fragilidad macroeconómica y de las políticas cambiantes en materia financiera y cambiaria, la Argentina ha recibido muy poca IED.

Ingresos netos Inversión Externa Directa

En % del PBI, promedio del período

	1980-1989	1990-1999	2003-2011	2012-2015
América Latina	0,75	1,93	2,72	3,20
Argentina	0,65	2,59	2,18	1,89
Promedio global	0,63	1,28	3,15	2,59
Países de Ingreso medio	0,56	1,85	3,08	2,54

Fuente: Banco Mundial

De todas maneras, más allá de la experiencia más reciente, lo que ha caracterizado la historia de la inserción internacional de la Argentina en los 33 años de la democracia es la inconsistencia; una constante oscilación entre la necesidad de abrirse al mundo para crecer y el peso del status quo o el proteccionismo. En esta política errática, Argentina nunca ha conseguido llevar adelante una estrategia de inserción consistente con la política macroeconómica y la creación de empleo.



V. 33 años de democracia con pocos logros económicos y sociales

En las sociedades modernas existe el enorme desafío de coordinar de manera exitosa las elecciones individuales de cada persona de manera tal que puedan satisfacerse ciertos objetivos colectivos como el bienestar social o una equilibrada distribución del ingreso. En sociedades democráticas como la argentina, la única forma de llevar adelante ese objetivo es a través del diseño de mecanismos que contemplen la posibilidad de dirimir conflictos entre diversos sectores sin que esto afecte los incentivos económicos para la acumulación de capital físico y humano, así como tampoco el progreso técnico.

Por su parte, la cooperación (entendida como acción colectiva) también debe ser un objetivo en sí mismo puesto que potencia de manera extraordinaria las capacidades individuales, llevándolas a niveles muy superiores al que prevalecería en un contexto de virtual autarquía. De ahí la importancia de las instituciones, entendidas como mecanismos capaces de conducir intereses individuales hacia intereses colectivos y que, además, puedan minimizar los costos de impactos externos.

Pero el primer paso es reconocer la realidad. En ese sentido la dirigencia (política, intelectual, empresarial, sindical, profesional, social) no ha podido alcanzar un consenso sobre cuáles son los problemas más relevantes que aquejan a todos los argentinos y sobre el rumbo a seguir.

No se lograron acuerdos mínimos sobre la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y un conjunto de precios relativos sustentables, como tampoco sobre cuestiones que hacen a una estrategia de desarrollo tales como los instrumentos para mejorar la productividad, la competitividad y la distribución del ingreso, o sobre el rol del Estado, el tipo de inserción internacional, el desarrollo del tejido industrial, la mejora de la educación y de la justicia y el federalismo.

Por cierto que gran parte de la responsabilidad le cabe a la dirigencia política, porque es la que, a través de la administración del Estado y la elaboración de las leyes, debe crear un adecuado conjunto de reglas de juego aceptadas de manera conjunta por todos los miembros de la sociedad que les permita tomar decisiones en un entorno previsible. Y es aquí en donde Argentina ha fallado en estos 33 años de democracia. La clave de la discusión no se salda analizando sólo las determinaciones económicas, como suele hacerse, sino que es en el factor institucional en el que se debe explorar para encontrar el porqué de nuestro fracaso.

Sólo como ejemplo, se podría destacar el grave problema que tiene Argentina para financiar sus inversiones con ahorro interno, esto es, sin tener que afrontar un déficit en cuenta corriente desestabilizante. En términos generales, nadie puede negar que un mayor ahorro presente trae consigo un bienestar superior en el futuro para toda la sociedad. Sin embargo, para que este axioma pueda incidir en el comportamiento de cada individuo se necesita de un Estado que no falle como garante de la institucionalidad, de un programa económico consistente en lo macroeconómico y de una estrategia de desarrollo sostenible.



Sin dudas, la mala asignación de recursos que detenta Argentina no se reduce a un fenómeno económico sino que es un síntoma del fracaso de una sociedad que no fue capaz de crear mecanismos institucionales que aseguren la concreción de ese objetivo común.

En este sentido son varios los conflictos de magnitud que la democracia no ha podido resolver y que son precisamente los que nos han impedido crecer sostenidamente y mejorar la situación de los más pobres:

- La resolución del conflicto distributivo entre trabajadores y empresarios sin caer en un esquema de pérdida de poder adquisitivo agobiante para las mayorías o bien en un contexto propicio para la aparición de brotes inflacionarios.
- La posibilidad de alcanzar una macro más o menos equilibrada con estabilidad de precios, equilibrio fiscal y en cuenta corriente y precios relativos que no acumulen presiones.
- Las dificultades derivadas de una estructura productiva heterogénea (con sectores de gran potencial y otros rezagados, especialmente en términos de su productividad) que provocan fallas en la reasignación de recursos hacia actividades más productivas.
- Los problemas asociados a la incapacidad de construir un sistema previsional compatible con la sustentabilidad fiscal y la necesidad de una tasa de ahorro creciente.
- Las deficiencias sistémicas para canalizar el ahorro a proyectos productivos que impulsen un salto de productividad y competitividad.
- Las tensiones derivadas de la elevada exclusión social y el empeoramiento de la distribución del ingreso. Hay más de 30% de pobres que se deben incluir, sin recurrir a la típica receta de generar atraso cambiario para bajar el precio de los alimentos ni tampoco aumentando el gasto en seguridad social que mostró ser sólo un paliativo para un fenómeno de raíces profundas.
- Las fallas de un mercado de trabajo segmentado con un núcleo de personas con problemas de calidad de empleo y que no accede a los beneficios de seguridad social. Esta realidad da cuenta de que las rígidas regulaciones laborales existentes en el mercado de trabajo no son neutrales.
- La incapacidad del Estado de brindar bienes públicos de calidad para la sociedad (educación, salud, justicia, seguridad, infraestructura), con mecanismos de control capaces de minimizar los extendidos casos de corrupción y, a la vez, brindar a la sociedad la tranquilidad de que sus tributos son invertidos de manera eficaz y eficiente. Tampoco se pudo acordar un régimen impositivo estable que aliente la inversión y no sea regresivo.
- Si bien se ha superado el golpismo crónico característico del período 1930-83 y prevalecen instituciones centrales de la democracia, como la libre elección de los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, sigue habiendo un conflicto entre ese proceso que es transparente, con la manera en que se eligen en cada partido político los candidatos y dirigentes, que es bastante deficiente y donde los partidos en general adolecen de democracia interna. Tampoco es claro cómo se realiza la selección de los altos funcionarios del Estado.

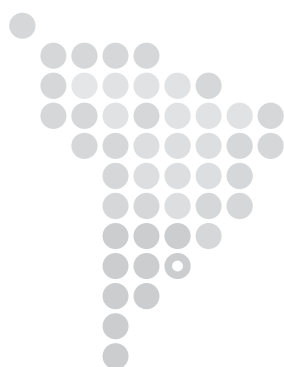
Con la democracia se ha ganado mucho en términos de instituciones, pero poco se aprovechó de la oportunidad que da precisamente esa libertad para crecer sostenidamente y mejorar la situación de los más vulnerables. Si bien hubo una innegable expansión de los derechos políticos,



individuales y humanos, es cierto también que los resultados económicos y sociales no generaron mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, están por debajo de las posibilidades del país y sobre todo, de las esperanzas de los argentinos.

Argentina cuenta con excelentes potencialidades, pero para desarrollarse de manera sustentable requiere antes que nada de la iniciativa y el consenso de la dirigencia en su conjunto, y en particular de la clase política que es la encargada de dictar las leyes y administrar el Estado. El paso siguiente es el diseño de un programa que apunte al mejoramiento y el fortalecimiento de todas las instituciones de la democracia y el diseño de una estrategia de mediano y largo plazo cuyo objetivo sea el aumento sistemático de la competitividad y del bienestar social. Esto requiere de un consenso entre partidos políticos y sectores sociales de forma tal que garantice estabilidad a las reglas de juego, reduzca la conflictividad y evite los bruscos y cíclicos cambios de las políticas públicas.





ABECEB

hacemos **más real** la economía real